

POR UM NOVO BRETTON WOODS

Roberto Mangabeira Unger

Tradução do inglês: Zarima Vargas

RESUMO

Este artigo apresenta uma proposta de reconstrução do sistema de Bretton Woods, partindo do pressuposto de que a economia mundial continua precisando dos benefícios que o sistema pretendia promover. São identificadas duas fontes de problemas na atuação dos organismos de Bretton Woods: de um lado, a confusão na prática do FMI entre a tarefa de manter a economia mundial em funcionamento na presença de problemas de balanço de pagamentos, e o trabalho de assistência a países em dificuldades; de outro lado, o caráter unitário e burocrático do FMI e do Banco Mundial. O autor opõe-se à idéia de evoluir do sistema atual para um Banco Central mundial, defendendo, ao contrário, a desagregação das tarefas e a multiplicação dos agentes. E propõe que o experimentalismo e o pluralismo tomem o lugar do dogma e da uniformidade característicos do sistema atual.

Palavras-chave: economia mundial; reestruturação do sistema de Bretton Woods; FMI; Banco Mundial.

SUMMARY

This article presents a proposal for reconstructing the Bretton Woods system, based on the assumption that the world economy continues to demand the benefits that this system was intended to provide. Two sources of problems are identified in Bretton Woods organs: on the one hand, the practical confusion within the IMF between its task of keeping the world economy open in the presence of balance of payments problems and the work of assisting countries facing economic difficulties; on the other, the monolithic and bureaucratic character of the IMF and the World Bank. The author stands in opposition to the idea of evolving from the current system to a central world bank, defending the disaggregation of tasks and the multiplicity of agents. He also proposes that experimentalism and pluralism take the place of dogma and uniformity, which characterize the current system.

Keywords: world economy; Bretton Woods system's reconstruction; IMF; World Bank.

1

O impulso que anima esta proposta de reconstrução do sistema de Bretton Woods é a crença de que a economia mundial precisa de uma quantidade maior e não menor de todos os benefícios que o sistema de Bretton Woods se destinava a prover, por meio da coordenação internacional e de instituições supranacionais. Contudo, não é possível obter o que o

mundo precisa sem um conjunto de inovações institucionais nos arranjos para a coordenação econômica internacional muito mais sólido do que a burocracia global e seus patronos políticos se dispuseram até agora a tolerar ou mesmo imaginar. Há dois problemas principais com a concepção atual.

O primeiro problema é que, depois do colapso do sistema de taxas de câmbio de paridade fixa, as práticas do FMI passaram a confundir a tarefa fundamental, apesar de mínima, de manter o funcionamento da economia mundial na presença de dificuldades de balanço de pagamentos, com o trabalho de recuperação nacional — ajudar a salvar países em desenvolvimento, ou países em transição radical, da bancarrota e do caos. O resultado foi o sistema de acordos de condicionalidade: intrometido demais em alguns aspectos embora não suficientemente intrometido em outros. A tarefa de recuperação, por sua vez, foi confundida com a prática de assistência básica ao desenvolvimento. A consequência foi um fracasso do Banco Mundial em alcançar um entendimento credível e efetivo de sua missão.

O segundo problema com o sistema atual é que o caráter unitário e burocrático do Fundo e do Banco Mundial inibiu o cumprimento tanto da missão de recuperação quanto da missão desenvolvimentista. As organizações de Bretton Woods não podem agir sem tomar partido na contenda entre estratégias de desenvolvimento nacionais alternativas. Para evitar tomar partido demais — ou para ocultar a extensão em que tomam partido —, elas se vêem forçadas a encontrar um paralisante meio-termo entre intervencionismo e autocontenção. Ao mesmo tempo, a responsabilidade básica de moderar os efeitos da volatilidade transitória da taxa de câmbio e das crises de balanço de pagamentos sobre o sistema de comércio fica comprometida por sua associação com atividades mais controvertidas.

A solução — eu argumento — é desagregar as tarefas e multiplicar os agentes. O trabalho básico deveria continuar a ser feito por uma versão muito menor e menos intervencionista do FMI. Ainda, o trabalho de recuperação e de desenvolvimento deveria ser levado a cabo por uma multiplicidade de organizações concorrentes, equipadas financeira, técnica e intelectualmente para experimentar práticas de assistência alternativas e apoiar estratégias de desenvolvimento alternativas. O experimentalismo e o pluralismo deveriam tomar o lugar do dogma e da uniformidade.

Essas propostas opõem-se nitidamente à idéia de movimento gradual para um banco central mundial, o qual, sob uma direção burocrática unificada, combinaria as responsabilidades que eu procuro distinguir. Como os *staffs* das organizações de Bretton Woods de hoje, um banco desse tipo estaria fadado a viver em um mundo sombrio, isolado das luzes brilhantes da ciência descomprometida e da política democrática. Diferentemente da ciência, ele aderiria ao consenso. Contrário à política democrática, o consenso do qual ele se alimentaria permaneceria indisciplinado pelo conflito aberto.

Ao tratar das fontes de problema que descrevi, o argumento deste texto faz dois movimentos intelectuais principais. O primeiro é a generalização de problemas supostamente específicos. Por exemplo, as questões de

"restrições orçamentárias leves", atribuídas às economias de comando, passam a ser onipresentes na vida econômica contemporânea. Uma cadeia de analogias (e desanalogias) vincula problemas de recuperação de firmas aos de economias nacionais como um todo, os de países pobres aos de países ricos. O segundo movimento intelectual é a extensão para o contexto institucional público — no caso, o contexto das instituições multinacionais ou supranacionais — dos temas do pluralismo competitivo que associamos no mais das vezes com as economias de mercado.

2

Sachs e outros sugeriram que as instituições de Bretton Woods em geral e o FMI em particular deveriam assumir o papel de agentes internacionais de recuperação — uma versão mundial do Capítulo 11 (a parte da lei de falências americana que trata da reorganização de empresas concordatárias como uma alternativa à liquidação imediata de uma firma). O trabalho de recuperação complementar a tarefa de assistência ao desenvolvimento a ser levada a cabo, cada vez mais decididamente, pelo Banco Mundial. Ele ajudaria a moldar um ambiente econômico no qual a assistência ao desenvolvimento pode se mostrar eficaz. Um programa como esse forneceria a lógica ausente nos acordos de condicionalidade no longo período posterior ao colapso do sistema de paridade fixa. Ele também clarificaria a alocação *de facto* de funções entre o Fundo e o Banco. Finalmente, ele daria suporte aos esforços para assegurar maior independência em benefício das instituições de Bretton Woods e seu *staffs*.

A discussão dessa visão ajuda a evidenciar os limites e contradições das idéias e atitudes que estão fazendo enormes esforços para tornar-se a filosofia de trabalho do novo Bretton Woods. Permitam-me chamá-las de visão emergente.

A discussão avança em quatro passos. Primeiro, faço um comentário sobre a onipresença dos problemas de recuperação e restrições orçamentárias leves nas economias nacionais contemporâneas. Há desanalogias significativas entre a maneira como esses problemas se apresentam em cenários nacionais e internacionais. O segundo estágio da análise mostra como e por que a visão emergente não consegue reconhecer adequadamente essas desanalogias. A visão emergente conferiria uma parcela de poder a uma tecnocracia internacional centralizada que é politicamente ilegítima, praticamente inviável e carente de base intelectual coerente. O terceiro passo da argumentação explora as implicações do conflito inerradicável sobre as instituições econômicas e os caminhos de crescimento econômico para o trabalho das instituições internacionais. A quarta parte do texto esboça o programa afirmativo e mais radical de reconstrução do sistema de Bretton Woods que está implícito em minha avaliação crítica.

O problema da recuperação seletiva e das restrições orçamentárias leves é onipresente nas economias contemporâneas¹. Por um lado, como matéria tanto de lei como de prática, raramente se permite que as firmas sofram uma morte instantânea tão logo cruzem uma hipotética linha vermelha; o desperdício de riqueza e bem-estar decorrente dessa punição inexorável seria intolerável. Por outro lado, a própria linha vermelha é indistinta e móvel, já que é gerada a partir de arranjos legais contingentes sobre propriedade, falência e relações entre firmas, bancos e bancos centrais. Não podemos responder às questões: como e quando salvar as firmas, a que custo, e por meio de quais agentes, pela inferência de regras e soluções a partir do conceito abstrato de economia de mercado. Do conceito abstrato, só podemos inferir outras abstrações igualmente vazias e indeterminadas. Estas são escolhas práticas entre interesses concorrentes e visões concorrentes, e elas são tipicamente restringidas por um entendimento muito limitado de arranjos institucionais alternativos.

Economias nacionais como um todo podem igualmente necessitar de recuperação. Há, não obstante, dessemelhanças substanciais da recuperação de firmas dentro de uma economia nacional. A visão emergente é desastrosa a respeito de algumas implicações dessas diferenças. Se fizermos justiça a essas diferenças, a comparação com a reorganização de concordatárias domésticas permanecerá como uma metáfora a serviço de uma ilusão.

Primeiro, não há ambiente legal-institucional uniforme por todo o mundo, a despeito da esperança ortodoxa de uma convergência mundial para as mesmas instituições. As formas efetivas e as consequências sociais e econômicas da recuperação diferem de acordo com o contexto legal-institucional no qual ela tem lugar.

Segundo, a recuperação nacional se vincula diretamente aos problemas controversos e conflituosos de estratégias alternativas de desenvolvimento nacional. A história das disputas a respeito dos acordos de condicionalidade do FMI é, entre outras coisas, uma história de confrontações entre estratégias de desenvolvimento em choque e entre programas de mudança institucional conflitantes. O teste de sucesso para a recuperação de governos e economias é muito menos claro e mais discutível do que o padrão de sucesso para a recuperação de firmas. A solvência financeira que interessa aos governos é aquela que leva um país ao limiar de um caminho de crescimento que ele quer e pode sustentar.

Terceiro, as decisões a respeito da recuperação em um cenário internacional não são tomadas por juízes, banqueiros, credores e devedores de acordo com o cálculo econômico e a lei impessoal. Elas são tomadas por uma tecnocracia supranacional, financiada e sustentada basicamente pelas potências econômicas líderes, com base em idéias econômicas dominantes apesar de contestadas, e agindo por meio de uma combinação de regras práticas e julgamentos discricionários.

(1) Desenvolvi através de discussões com Zhiyuan Cui minha compreensão da onipresença do que János Kornai, estudando a economia política do comunismo, descreveu primeiramente como "restrições orçamentárias leves" [*soft-budget constraints*]. Também devo ao professor Cui meu entendimento dos dilemas de risco moral [*moral hazard*] e inovação empresarial mencionados acima. Ele está apresentando em outro texto uma resposta programática alternativa aos problemas tratados nesta nota.

O colapso do padrão-ouro e da paridade fixa levou o FMI e, por extensão, todo o sistema conectado das instituições de Bretton Woods para o fundo de um mar inexplorado de conflitos práticos e ideológicos. E o fez sob o mal-ocultado disfarce de necessidades alegadamente técnicas. O pressuposto abrangente e manifesto do papel de recuperação do FMI e do Banco Mundial agravaria os conflitos, embora reforçando os poderes da tecnocracia econômica internacional, e dos interesses e idéias aos quais ela atou seu destino.

Consideremos as fragilidades desse desenvolvimento.

Primeiro, a maquinaria de salvamento centralizada contaria com pouca legitimidade política. Ela seria conduzida por funcionários não-eleitos sob controle burocrático. E dependeria pesadamente de interesses das grandes potências e de doutrinas político-econômicas controvertidas.

Segundo, ela seria violentamente contestada, e suas operações se tornariam ainda mais aquilo que até mesmo os acordos de condicionalidade do FMI têm sido frequentemente: o assunto de sérias disputas nas economias nacionais. A contestação seria provavelmente mais apaixonada nos grandes países marginalizados — China, Rússia, Índia, Indonésia, Brasil — de acordo com as vicissitudes das políticas nacionais em cada um deles.

Terceiro, essa missão de recuperação assentaria em bases intelectuais frágeis. Ela representaria uma forma de intervencionismo burocrático em mercados reais. No entanto, este seria um intervencionismo peculiarmente truncado ou aprisionado, dado o caráter centralizado, controvertido e relativamente imprevisível das instituições que serviriam como seus instrumentos.

É interessante reconsiderar esses problemas do ponto de vista das propostas discutidas, e das experiências vividas, durante a era fundacional do regime de Bretton Woods. Tanto o Plano White como o esquema rival de Keynes para uma Unidade de Compensação Internacional [International Clearing Unity] (UCI) limitaram a autoridade que seria conferida à tecnocracia recém-empossada: o Plano White, ao vincular essa autoridade à mecânica da paridade fixa lastreada em ouro; o projeto de Keynes, ao apelar a regras e práticas relativamente automáticas, como as que os comerciantes poderiam usar em um sistema de compensação privado. A despeito dessas precauções, Keynes permaneceu obcecado pela necessidade de garantir a autonomia política prática dos *experts* técnicos internacionais, que seriam os agentes iluminados do intervencionismo moderado que ele preferia.

Nada é mais revelador da dependência das propostas institucionais em relação a doutrinas econômicas controvertidas do que o modo como as regras da UCI de Keynes exibiam as preocupações características dele em salvar os supergastadores e punir os superpoupadores do comércio internacional. É igualmente sugestivo que os planos Marshall e Dodge — descritos por McKinnon como muito mais bem-sucedidos do que as próprias

instituições de Bretton Woods — tenham tido sucesso precisamente porque não precisaram fingir imparcialidade ou desapego. Como esquemas impostos pelos vitoriosos aos vencidos (bem como aos vitoriosos empobrecidos), eles se conformaram a estratégias de desenvolvimento abrangentes e claramente estabelecidas. O veículo institucional não impôs nenhuma restrição ao programa substantivo, nem o programa substantivo rompeu os limites de seu agente institucional.

Não obstante, no fim das contas, o mundo necessita de arranjos para recuperação internacional exatamente como precisa de apoio para o desenvolvimento. Como é possível obter isso sem ter de agradar aos professores universitários de economia americanos e aos *inspecteurs des finances* franceses e também ao Congresso dos Estados Unidos? Como é possível dar ao mundo o que ele precisa sem que suas necessidades sejam vitimadas por um conflito irresolvido entre um trabalho inacabado e um agente impróprio? A resposta é: não sem uma reconstrução do sistema de Bretton Woods mais completa do que a oposição leal esteve disposta até agora a considerar.

5

O argumento sobre o caráter controvertido do trabalho de desenvolvimento e de recuperação das organizações de Bretton Woods requer uma atenção mais detida. Duas teses são centrais para esse argumento. A primeira é que o conflito a respeito das instituições econômicas e dos caminhos de crescimento econômico é inerradicável. A segunda tese é que uma estrutura unitária das organizações internacionais torna a ajuda internacional urgentemente necessária refém da submissão nacional a um programa partidário nesse conflito. Essas teses têm largo alcance e implicações malcompreendidas para a teoria econômica, para a política econômica prática e para a estrutura legal da economia mundial. Precisamos explorar mais as teses e suas implicações antes de podermos entender o que precisa ser feito. A exploração nos leva a um breve desvio por algumas charadas da teoria e da política econômicas contemporâneas.

Um conjunto conhecido mas frustrante de debates em política econômica se desenvolve segundo as linhas seguintes. Política industrial seletiva e proteção para indústrias emergentes podem teoricamente ser melhores do que o livre comércio inflexível e dogmático. Elas podem capacitar países a escapar de um nicho desfavorável e duradouro naquele que é supostamente o único, inescapável caminho evolucionista para uma maior produtividade do trabalho. O problema é que, na prática, qualquer tentativa de política industrial e comercial seletiva cria oportunidades para a colusão e a captura de renda, bem como para o simples dogmatismo e estupidez burocrática. Assim, a solução ativista, que pode ser preferível em princípio, raramente acaba sendo a melhor na prática.

De forma semelhante, taxas de câmbio múltiplas (distinguindo, por exemplo, importações de bens de consumo e de bens de capital) podem ser melhores, em teoria, do que uma taxa unificada atrelada variável ou uma taxa unificada flutuante. Pela mesma razão, contudo, taxas de câmbio múltiplas tendem a ser piores na prática. Uma discussão paralela surge nos argumentos sobre a alocação diferencial de crédito à indústria ou o uso da política fiscal para influenciar, diferencialmente, decisões de poupança e de investimento.

Essas discussões têm por sua vez uma forte semelhança familiar com um segundo conjunto de argumentos em economia política: os atrativos das facilidades para a atividade empresarial arriscada, tais como a corporação de responsabilidade limitada, ou a possibilidade de reorganização de concordatárias como uma alternativa à falência imediata, podem ser pesados contra os perigos de "risco moral" — de indução ao comportamento econômico imprudente e inadequadamente disciplinado que todas essas facilidades criam. A diferença é que nessa segunda classe de argumentos, diferentemente do primeiro conjunto — sobre política industrial e comercial seletiva e taxas de câmbio múltiplas —, não há segundas melhores soluções identificáveis.

Nós carecemos de um mecanismo consagrado por meio do qual possamos distinguir de antemão e em termos gerais os bons riscos dos maus, ou o herói do empreendimento schumpeteriano do vilão do risco moral. Consequentemente, não temos como escapar da necessidade de assumir compromissos improvisados, informados por nosso senso do caminho mais promissor de desenvolvimento institucional. Devemos escolher os arranjos mais hospitaleiros a toda a forma de vida ou ideal de civilização que buscamos sustentar, bem como mais favoráveis ao crescimento econômico e à inovação. Não podemos separar o desenho das instituições econômicas do caráter institucional da sociedade como um todo.

Essa conclusão lança uma luz reveladora sobre o primeiro conjunto de discussões — aquelas sobre a melhor opção, teórica, do ativismo governamental e a segunda melhor opção, prática, da passividade governamental. A retração do ativismo na coordenação estratégica entre firmas, ou entre firmas e governos, a bem da segunda melhor opção, prática, de uma relação distanciada entre firmas ou entre firmas e governos, não é nem uma prescrição natural nem eterna. Ela é simplesmente a consequência das escolhas que temos de fazer entre os arranjos institucionais que incorporam o ativismo, a política seletiva, ou a coordenação estratégica, de um lado, e relações de mercado distanciadas, de outro. Em toda essa discussão chegamos no fim ao ponto em que temos de indagar se devemos de fato escolher entre as formas disponíveis de relações de mercado e de coordenação estratégica ou se, ao invés, podemos ampliar o repertório de arranjos institucionais disponíveis.

Assim, por exemplo, a suscetibilidade da política comercial seletiva ou da alocação diferencial de crédito à captura de renda colusiva e ao dogmatismo econômico não é uma constante histórica. Ela depende das

ferramentas institucionais do ativismo. Alguns desses mecanismos podem ser mais centralizados e participativos, e mais sujeitos ao controle democrático e à pressão competitiva, do que outros. Nós podemos ter em mente o quadro de uma burocracia central, como um Ministério do Comércio Exterior ou um Ministério da Indústria, como o agente da coordenação estratégica. Todavia, outros arranjos muito menos centralizados podem ser postos em prática. De fato, mesmo as atuais economias do Nordeste da Ásia, supostamente as mais bem-sucedidas praticantes da coordenação estratégica, diferem significativamente na extensão em que seus métodos de política comercial e industrial são elitistas e colusivos, desfavorecendo a predestinação para o sucesso do experimentalismo orientado pelo mercado. Taiwan, por exemplo, teve uma versão mais descentralizada — ou mais favorável às pequenas empresas — de assistência industrial e financeira, do que a Coreia do Sul.

Essas variações estabelecidas são mais bem-compreendidas como um subconjunto de uma gama muito mais ampla e sempre maldefinida de possibilidades institucionais. Na prática e na imaginação o repertório institucional se amplia por extensão analógica. Consequentemente, podemos imaginar uma forma de política industrial que tenha a mesma relação com a versão taiwanesa que a variedade taiwanesa tem com a sul-coreana. À medida que progredimos ao longo desse espectro, diminui a pressão para passar da melhor opção, teórica, de seleção, diferenciação e coordenação ativa, para a segunda melhor opção, prática, da passividade governamental e de contrastes rígidos entre cooperação e competição. Os arranjos de coordenação estratégica se tornam menos vulneráveis ao assalto por parte de interesses privilegiados e sabichões burocráticos. Na verdade, estreita-se a distância entre os métodos supostamente opostos do mercado puro e do mercado dirigido.

Se caminhararmos o suficiente nessa direção, chegaremos à idéia de coordenação estratégica desenvolvida por agências distintas e concorrentes, responsáveis tanto perante as firmas como perante os governos, embora contando com substancial independência de ambos. Um regime como esse pode tornar possível experimentar, em diferentes setores da economia, diferentes estratégias de ajuda seletiva, e avaliar empiricamente os resultados de cada uma delas. Ele pode, portanto, ser mais aberto e experimental do que um regime que reduza as relações entre firmas à pura concorrência e as relações entre governos e firmas à regulação distanciada.

Chegaremos a uma conclusão semelhante se começarmos do outro lado, pensando minuciosamente as formas institucionais possíveis da economia de mercado em vez dos arranjos institucionais possíveis para o intervencionismo e a coordenação estratégica. Um dos principais resultados do trabalho de pensamento jurídico desde a metade do século XIX foi demonstrar que a economia de mercado não possui uma única forma legal natural e necessária. Nenhum sistema de regras e direitos de propriedade e contrato, ou de arranjos para a organização corporativa das empresas, ou de regimes de legislação trabalhista, define uma economia de mercado. A

própria propriedade privada passa a ser apenas um "pacote de direitos". Podemos desmontá-lo e recombiná-lo em uma infinidade de modos. Podemos desagregar seus poderes constituintes e investi-los em diferentes tipos de detentores de direitos.

A forma da propriedade privada em uma economia de mercado deveria enfatizar a extensão do acesso a recursos produtivos, preferindo qualquer regime de propriedade que ampliasse esse acesso ao maior número de agentes econômicos? Ou deveríamos, em vez disso, sublinhar o absolutismo do poder que cada proprietário tem sobre os recursos que ele detém? Se a primeira ênfase prevalecer sobre a última, poderemos ser levados a desenvolver um sistema de direitos de propriedade fragmentário, condicional ou temporário, sacrificando o absolutismo da propriedade em favor do acesso efetivo. O regime de propriedade deveria autorizar livremente a transmissão hereditária de riqueza, com sua sequência de vantagens e oportunidades desiguais? Ou deveríamos, em vez disso, desenvolver, na economia de mercado, um esquema de dotações sociais pelo qual o indivíduo herdasse da sociedade e não de seus pais? Sob esse plano, o indivíduo poderia receber incrementos à dotação mínima socialmente garantida, de acordo com os princípios contrastantes e complementares de premiação de acordo com capacidades demonstradas competitivamente e compensações por necessidades certificadas com autoridade. Deveria haver apenas um único sistema de contrato e regras de propriedade, como nos acostumamos a pensar? Ou deveriam coexistir diferentes mecanismos legais-institucionais para a alocação descentralizada de capital dentro da mesma economia, como recomenda um experimentalismo mais completo? De nossas respostas explícitas ou implícitas a tais questões, dependem nossas atitudes em relação aos problemas apresentados pelas definições conhecidas das melhores soluções — teóricas — e das segundas melhores soluções — práticas — em economia política. A posição que assumimos nesses debates não é mais defensável do que os pressupostos institucionais que apomos a elas.

Possibilidades institucionais aparentemente especulativas tornam-se viáveis nas realidades da política nacional e na escolha política de caminhos de crescimento alternativos. Não podemos entender razoavelmente o que aconteceu à Alemanha e ao Japão no século XIX, ou o que acontece aos "tigres" asiáticos hoje, tratando a economia de mercado como objeto de uma fé incondicional ou reduzindo nossas escolhas a uma medida hidráulica de mais ou menos intervenção governamental na economia. A política se torna um destino ao estabelecer o contexto institucional e imaginativo no qual têm lugar rotineiramente conflito e competição, inovação e crescimento.

Os estilos dominantes de análise econômica permanecem, contudo, impotentes para penetrar nessa realidade institucional inexorável. Eles continuam poluídos pelo fetichismo institucional: a identificação injustificada da idéia abstrata de economia de mercado com um sistema particular de legislação privada e uma estrutura legal particular de relações entre governo e empresas. O fetichismo institucional cega muito do discurso conhecido da

política econômica para a especificidade e a contingência desses arranjos legais. Ele nos impede de avaliar o quanto esses arranjos são produtos de compromissos circunstanciais entre privilégios preexistentes e concessões à liberdade, usando os materiais institucionais e doutrinários disponíveis. O "novo institucionalismo" sustenta esse preconceito porque retrata a história surpreendente das instituições econômicas como a interação previsível e contínua entre comportamento econômico racional e fatos pré-políticos cambiantes, tais como o crescimento populacional. É contra esse pano de fundo intelectual, bem como contra o pano de fundo do colapso comunista, que tantos ideólogos contemporâneos apresentam a história das instituições modernas como um registro de um afunilamento da convergência em escala mundial para as mesmas práticas e instituições econômicas.

Podemos agora voltar à sugestão de que as organizações de Bretton Woods desempenhem o papel de salvar economias em dificuldades enquanto promovem o crescimento econômico pelo mundo. Como podem elas cumprir esse papel sem tomar partido nas importantíssimas disputas sobre instituições econômicas alternativas e trajetórias de crescimento econômico alternativas? Os *staffs* das organizações multilaterais, como as elites acadêmicas e burocráticas das potências líderes, acreditam que não há partido a tomar porque não há disputa real. A expressão mais explícita e agressiva dessa crença é a idéia de que a conformidade com as instituições testadas pelo tempo das economias ricas, juntamente com os efeitos dinâmicos da incorporação ao sistema de comércio mundial, vai melhorar as condições de todos os países. A doutrina extrai muito de sua força persuasiva da quase-vacuidade com que define as regras legais da economia de mercado, bem como de uma leitura triunfalista do atual momento da história mundial. Sua mensagem é: só precisamos de um empurrão final para além da porta de entrada para o consenso e a convergência.

De acordo com essa visão, o FMI poderia socorrer governos em dificuldade financeira na medida em que eles permanecessem no caminho correto: o caminho da convergência e do consenso. Se não houvesse essa garantia de obediência, o dinheiro seria de fato desperdiçado. A comparação com a recuperação doméstica logo revela seu significado mais tangível: o FMI deveria assumir mais explicitamente sua responsabilidade de satisfazer as condições para a mobilidade mundial de capital, evitando crises de balanço de pagamentos que ameçam surgir. Sua nova agência parceira, a Organização Mundial de Comércio, deveria realizar o trabalho paralelo de policiar as regras do livre comércio de bens e serviços. O Banco Mundial poderia levar a cabo a tarefa subsidiária de ajudar países a desenvolver instrumentos físicos, humanos e organizacionais de desenvolvimento, por meios provados, dirigidos para um resultado conhecido.

Um primeiro sinal de problema é que mesmo os participantes do "consenso de Washington" costumam discordar. Por exemplo, o *staff* do FMI resistiu à defesa de taxas de câmbio fixas, um dos sustentáculos das estabilizações ancoradas no câmbio. Quando expandimos mais o escopo de nossa visão, logo começamos a perceber que o esforço para tornar o

mundo seguro para o capital globalmente móvel está repleto de conflito e controvérsia. No aqui e agora, há o debate, acelerado pela crise mexicana de dezembro de 1994 — janeiro de 1995, sobre a sabedoria de depender de fluxos de capital estrangeiro especulativo e volátil. No futuro mais distante, há o paradoxo abafado, explosivo de uma economia mundial na qual o capital se torna hipermóvel, enquanto o trabalho permanece aprisionado no Estado-nação ou em blocos regionais de Estados-nação relativamente similares. O orgulho de um tal sistema de livre comércio é permanecer livre pela metade. A metade que não está livre certamente deve revidar.

Duas grandes transformações e disputas estão hoje amadurecendo na economia mundial. Entendê-las e entender como elas podem interferir uma na outra é captar os limites da tese da convergência. É também ver que não há nenhum programa pacífico de crescimento e coordenação econômica mundial do qual as organizações de Bretton Woods poderiam ser os agentes.

A primeira disputa diz respeito aos caminhos de crescimento dos países em desenvolvimento. Contra as ortodoxias que operam hoje, emerge o desejo de encontrar um plano de crescimento que dependa basicamente da poupança e do investimento internos; mantendo a possibilidade de parcerias ativas entre governo e empresas na busca de uma estratégia de desenvolvimento nacional; e renunciando à dispendiosa muleta de uma taxa de câmbio fixa e supervalorizada como a condição da estabilidade monetária. Essa alternativa renunciaria à tentativa de evitar a política. Ela forneceria uma base mínima para enfrentar as fontes de desigualdade e instabilidade do dualismo econômico e social, e consequentemente evitar um movimento pendular perene e destrutivo entre ortodoxia econômica e populismo econômico. A atratividade e as perspectivas de uma alternativa como essa dependem de nosso sucesso em dar ao ativismo governamental e à parceria entre governos e firmas formas que sejam mais descentralizadas e diversas, e mais diretamente sujeitas às duplas pressões da competição de mercado e do controle democrático do que aquelas que estiverem até agora associadas à política industrial e comercial.

A outra grande mudança, e debate, centra-se no processo de reorganização industrial em curso nas regiões e setores mais bem-sucedidos das economias avançadas. Há um programa gerencial de renovação industrial conservadora. Suas queixas são a rigidez e o caráter conflitivo do atual sistema industrial. Sua primeira consigna é flexibilidade, que significa mais mobilidade para o capital, alcançada por meio de mais poder de decisão independente por parte dos atuais proprietários e administradores de capital: poder, por exemplo, para fechar plantas ou para realocar empregos para o exterior. Sua segunda consigna é cooperação: trabalho de equipe para motivar os trabalhadores e para organizar a produção flexível, não-estandardizada. Flexibilidade e cooperação estão em tensão: administrar essa tensão por meio de artifícios tais como a segmentação da força de trabalho em segmentos mais estáveis e menos estáveis se tornou a preocupação mais urgente dos renovadores conservadores.

A resposta social-democrata convencional a esse programa de renovação industrial conservadora também possui dois elementos. O primeiro princípio em sua plataforma é o compromisso de travar um combate de retaguarda em defesa das posições dos trabalhadores ameaçadas, por meio de reivindicações mais fortes de garantia de emprego e direito de evitar fechamentos de plantas. Sob um programa como esse, vantagens temporárias se tornam direitos adquiridos. A segunda parte da resposta social-democrata ao programa gerencial de renovação conservadora é multiplicar o reconhecimento de interesses e interessados nas firmas, de modo a incluir trabalhadores, consumidores, governos locais, e uma variedade de públicos organizados. Adotado seriamente, um programa como esse ameaça agravar as queixas de rigidez e o conflito que motivaram inicialmente o programa de renovação conservadora. Ele corre o risco de produzir paralisia na atividade econômica. E se entrincheira nos nichos de setores sitiados e declinantes da indústria, em vez de lançar a base para uma aliança popular mais solidária, conectada com um projeto de longo prazo de reconstrução econômica.

O futuro da causa popular e progressista nas democracias industriais ricas passou a depender em grande medida da possibilidade de encontrar uma alternativa a essa fórmula social-democrata desesperada. Por ora, os partidos trabalhistas e social-democratas oscilam entre a fórmula e a aceitação resignada do programa de renovação conservadora, atenuado em seus efeitos pela manutenção do *welfare state*, o legado mais duradouro da social-democracia. Incapazes de escolher entre esses dois caminhos espinhosos, os social-democratas acham-se desorientados. Seu programa é com frequência o programa de seus adversários com um desconto de 50%.

Podemos definir uma alternativa que universalize e equalize a "flexibilidade", multiplicando meios de acesso descentralizado a recursos produtivos e fortalecendo a dotação social de equipamento econômico e cultural com o qual o indivíduo pode prosperar em meio à inovação e à instabilidade econômica? Responder afirmativamente a essa questão é começar a dar à economia de mercado uma forma renovada, mais democratizada. Uma resposta bem-sucedida tende a envolver o desenvolvimento de uma parceria mais descentralizada e experimental entre governos e firmas. Agências semiindependentes e concorrentes, situadas entre as firmas e os governos, podem assumir a liderança no provimento de auxílio e coordenação. Elas podem tornar disponíveis recursos culturais e econômicos de várias formas, experimentando direitos de propriedade temporários, condicionais e fragmentários. A tarefa de elaborar uma tal alternativa democratizadora à social-democracia convencional mostra-se rica em analogias com o trabalho daqueles que, nos países em desenvolvimento, procuram hoje uma alternativa ao projeto neoliberal.

O mundo no qual o salvamento financeiro e a ajuda para o desenvolvimento permanecem urgentes é um mundo em que esses conflitos — ou conflitos como esses — se intensificarão em vez de desaparecer. Suponhamos que as missões de recuperação e de ajuda para o desenvolvimento

internacionais continuem a ser executadas por burocracias unificadas e centralizadas, agindo, no mais das vezes, como os agentes coordenadores e certificadores do capital privado. As organizações de Bretton Woods se tornarão então, cada vez mais, parceiros descarados, apesar de basicamente irresponsabilizáveis, em uma luta de interesses e de visões. Elas funcionarão como os instrumentos do programa econômico dominante — aquele que hoje é preferido pelas potências industriais líderes e, mais particularmente, dado o *status* hegemônico dos Estados Unidos, pelo governo, as empresas e a academia americanos.

Mesmo que alguém adira ao programa dominante, pode ter razões para rejeitar esse resultado. Primeiro, ele ajuda a sufocar a experimentação mundial de visões e estratégias diferentes. Segundo, ele força a rebelião contra a prescrição dominante a se transformar em uma revolta contra o próprio sistema de coordenação econômica internacional. Terceiro, os *staffs* das organizações de Bretton Woods podem muito bem responder oscilando entre a imposição sincera do credo oficial e o apelo a concessões improvisadas e ecléticas, aplacando um mal por meio do recurso a outro.

A solução é distinguir missões e agentes. A versão enxuta do atual FMI desempenharia a missão mínima de câmara de compensação descrita acima. Organizações descentralizadas e concorrentes, trabalhando com diferentes pressupostos e promovendo programas alternativos, fariam o trabalho de salvamento e ajuda para o desenvolvimento internacionais, com ou contra o capital privado internacional. Consequentemente, a concepção do regime de coordenação econômica internacional incorporaria o mesmo princípio de variação experimental dos métodos institucionais da economia de mercado que as idéias prevalecentes em teoria e política econômica deixam tão surpreendentemente de respeitar. Nós não temos de escolher entre aceitar uma relação distanciada entre firmas, ou entre firmas e governos, e promover o poder de burocratas autoritários para "selecionar os vencedores". Da mesma forma, também não precisamos escolher entre repudiar os esforços internacionais de salvamento financeiro e confiar tais esforços a um aparato burocrático centralizado, devotado a um programa único.

Na reunião em que foram apresentados este e outros textos que compõem um livro a ser lançado em breve, a mão-morta da tecnocracia supranacional e da ortodoxia acadêmica levantou-se em defesa da convergência e do consenso. Até o padrão-ouro foi exumado na exasperante busca pela estabilidade, não importa qual. Ouvimos a voz da classe hegeliana universal, professando não representar países, classes, interesses, ideologias ou tradições intelectuais particulares, apenas as demandas inexoráveis de um progresso global inflexível. A única oposição partiu de um bando improvisado de comerciantes de dinheiro e descontentes acadêmicos, oferecendo a tênue afinidade entre a especulação financeira e a subversão intelectual como um vestígio e um lembrete simbólico da agitação do lado de fora.

Sob o novo regime de Bretton Woods, três tipos distintos de agentes institucionais deveriam assumir a responsabilidade por três trabalhos diferentes: a missão de compensação, a missão de recuperação e a missão de capital de risco público ou de apoio ao desenvolvimento.

Uma versão mais enxuta e corrigida do atual FMI deveria levar a cabo a missão de compensação. Trata-se do trabalho de prevenir, por meio do desenvolvimento de mecanismos de pagamento e da concessão de empréstimos-ponte, colapsos nos fluxos de comércio resultantes da volatilidade das taxas de câmbio e de dificuldades de balanço de pagamentos. O sistema deveria ser custeado por contribuições nacionais-governamentais proporcionais à participação dos países no sistema de comércio mundial. Seria recomendável que os governos nacionais impusessem a maior parte desse custo às firmas participantes dos fluxos de comércio e capital. Afinal, o regime de compensação é um mecanismo público internacional para gerar benefícios que são capturados, desproporcionalmente, por agentes privados. Qualificações restritivas muito grandes deveriam circunscrever o escopo deste trabalho.

Primeiro, o apoio de compensação não deveria ser desviado para a manutenção de taxas de câmbio precombinadas entre os parceiros comerciais nem para a intervenção nas guerras entre bancos centrais e especuladores com moeda. Se os principais parceiros comerciais acreditarem que é do seu interesse impor algum patamar às taxas de câmbio, eles deveriam fazê-lo por outros meios e através de outros agentes, respeitando a integridade do sistema de compensação.

Segundo, a administração do regime de compensação não deveria ser usada, nos moldes dos acordos de condicionalidade do FMI, para policiar políticas nacionais e forçá-las a uma convergência com o consenso reinante. Dificuldades de balanço de pagamentos persistentes, resultantes de políticas econômicas malconduzidas ou de problemas estruturais não-resolvidos, não deveriam ser tratadas, direta ou indiretamente, pelo sistema de compensação. É suficiente insistir em que os empréstimos-ponte sejam de curta duração e estreitamente vinculados à preservação dos fluxos de comércio e de capital. Consequentemente, ao contrário da Unidade de Compensação Internacional de Keynes, esse sistema buscaria ser tão neutro quanto possível entre pressupostos e estratégias político-econômicos conflitantes. É seguro confiar essa tarefa autonegadora (mas não mais do que isso) a tecnocratas como aqueles que dirigem e compõem o FMI de hoje.

A missão de recuperação consiste no trabalho de médio prazo de ajudar países que lutam para superar crises econômicas que interrompem o crescimento, quer essas crises se manifestem ou não em colapsos de balanço de pagamentos. Entre as crises, pode estar a tensa transição de um regime econômico para outro, tal como é experienciado pelas economias ex-comunistas de hoje. A ajuda se dá na forma de financiamento subsidiado

e aconselhamento técnico. Ela também se dá na forma de variâncias temporárias, ou exigências de tais variâncias, nas regras que regem o movimento internacional de bens, serviços, mão-de-obra e capital. Antes de sugerir a natureza dos agentes e do custeio da missão de recuperação, consideremos a terceira das três tarefas a serem levadas a cabo pelo novo Bretton Woods — o trabalho de capital de risco ou de desenvolvimento.

Não há uma distinção nítida entre essas duas missões, só uma mudança relativa de ênfase, escopo e horizonte de tempo. O trabalho de desenvolvimento é a tarefa de ajudar a custear e moldar uma estrutura de crescimento auto-sustentado, e fazê-lo de modos que estejam relativamente imunes às pressões em favor de lucros de curto prazo. Se o trabalho de recuperação é imaginado como uma extensão analógica do Capítulo 11 americano, o trabalho de ajuda para o desenvolvimento pode ser entendido por analogia tanto com a ajuda para o desenvolvimento tradicional como com o capital de risco privado, tomados como dois pontos extremos de um espectro de assistência.

Ao trabalhar com as economias mais pobres e mais atrasadas, seu foco seria o financiamento de infra-estrutura educacional e física, segundo o modelo tradicional de ajuda para o desenvolvimento. Por outro lado, ao tratar de economias mais avançadas, ou setores mais avançados de economias atrasadas, a ênfase recairia sobre o apoio financeiro e técnico para organizações — públicas, privadas e cooperativas — que, por sua vez, financiariam e informariam firmas pequenas e médias. A ajuda direta a firmas seria excepcional, e realizada, quando fosse realizada, com o propósito de experimentação e exemplificação.

Nem a missão de recuperação nem a desenvolvimentista seriam cumpridas por instituições burocráticas centralizadas como o FMI e o Banco Mundial. Em vez disso, uma gama de organizações múltiplas, sobrepostas e concorrentes realizaria cada uma dessas missões. Essas organizações seriam estabelecidas por, e responderiam a, uma organização supervisora representativa, dentro ou fora do sistema das Nações Unidas. Mas elas contariam com ampla autonomia de empreendimento. Seriam encorajadas a tentar diferentes entendimentos seja do trabalho de recuperação, seja do de desenvolvimento, e a experimentar diferentes práticas na execução real de seu trabalho. Os resultados alcançados por cada uma delas poderiam então estar sujeitos à avaliação e ao debate públicos. A experiência cumulativa sustentaria algumas das práticas emergentes ao mesmo tempo que desacreditaria outras.

Como o FMI e o Banco Mundial de hoje, essas organizações seriam técnicas — nem um aparato político, nem puramente empresarial. Como as organizações de Bretton Woods existentes, elas recrutariam a maioria de seus quadros da classe de acadêmicos práticos, ex-executivos e burocratas metropolitanos. Todavia, elas seriam muito menores que os mamutes de Bretton Woods, e não teriam nenhuma pretensão de imparcialidade a respeito de doutrinas e estratégias. Ao contrário, elas se caracterizariam precisamente por uma parcialidade experimental, energizada e alimentada pelo pluralismo.

Quanto mais despolitizado e automático for o custeio desses corpos, melhor. Portanto, a suplementação das receitas dessas organizações pós-Bretton Woods com um imposto mundial é preferível a uma lista de contribuições de governos nacionais. Além do mais, a preferência deveria ser por um imposto que seja relativamente neutro em suas consequências para o investimento, a produção e a distribuição, e portanto com menor probabilidade de funcionar, ou ser entendido, como uma favorecimento de interesses ou ideologias. Assim, podemos preferir uma sobretaxa proporcional ao imposto sobre valor agregado bruto abrangente, ou à aproximação mais estreita a esse imposto, dentro de cada economia nacional. Poderia haver dois ou três níveis brutos de sobretaxa de acordo com a situação de cada país em um *ranking* de prosperidade comparativa.

De onde viria a oposição mais ferrenha a esses arranjos? Não de países pequenos com medo de países grandes. Nem de trabalhadores em confronto com empresas. Nem de empresas recalcitrantes à tutela governamental. Nem de nenhuma força ou classe reconhecida no vocabulário tradicional da análise de interesses. A oposição mais ferrenha viria dos mesmos quadros de burocratas e acadêmicos licenciados internacionais que formam hoje o coração e a alma do sistema de Bretton Woods. Dificilmente faltaria emprego para eles no novo Bretton Woods. Trata-se apenas de que eles teriam de abrir mão de um pouco da confusão de ciência, política, caridade e aventura pessoal na qual, no fim das contas, eles afundaram.

Recebido para publicação em outubro de 1995.

Roberto Mangabeira Unger é professor na Harvard University (Cambridge, EUA).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 44, março 1996
pp. 115-130
